



TITLE:

行政サービスの経営管理(2) 一行 政サービスのための組織一

AUTHOR(S):

田尾, 雅夫

CITATION:

田尾, 雅夫. 行政サービスの経営管理(2) 一行政サービスのための組織一. 経済論叢 2000, 165(1-2): 1-17

ISSUE DATE:

2000-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/45329>

RIGHT:

經濟論叢

第165卷 第1・2号

行政サービスの経営管理（2）……………	田 尾 雅 夫	1
先進諸国の市場調整パターン……………	宇 仁 宏 幸	18
中国地方財政の発展段階より見た 「分権化」過程の評価……………	孫 一 萱	40
「サード・イタリア」と地域産業政策……………	鎌 倉 健	57
現代イギリスにおける 連結会計制度の機能的意味……………	金 森 絵 里	78
国民健康保険制度に関する経済分析（2）……………	小 松 秀 和	94
都市開発量決定メカニズムの経済分析（2）……………	鄭 炳 潤	107

經濟論叢 第163卷・第164卷 総目録

平成12年1・2月

京 都 大 学 経 済 学 会

行政サービスの経営管理（2）

——行政サービスのための組織——

田 尾 雅 夫

本稿では，前稿のような行政サービスを提供する組織とは，どのような組織であるか，あるべきかについて論考する。

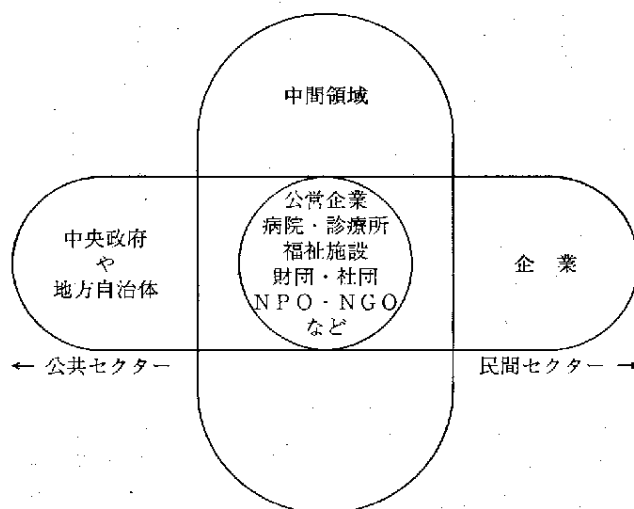
I 論議の前提

行政サービスの組織を議論するための，もっとも基本的な前提は，それが他の組織カテゴリーと隔絶された，一つの明確な境界で区切られたものではないことである。特異な組織ではなく，また，単純に私組織に対する公組織を位置づけるような2分法は成り立たないことに留意しなければならない。

かつてはそのような区分も成り立った。しかし，近年に至って，つまり，組織のカテゴリー化については，すでに多くの議論が重ねられている。いうまでもないが，単なる公と私の2分法ではない，公でも私でもない，その間にグレーゾーンとも呼ぶべき広大なセクター，組織分野が成り立ち，その存在を認識することなしには，カテゴリー作業ができなくなった。図示すると第1図のようになる。その中間領域が膨らみ，しかもますます膨らみつつある。

その一方の端は，典型的な公共セクター，中央政府や地方自治体（地方政府）であり，他方の端は，民間企業，とくに製造企業を配すればよい。その間に，準公共セクター，公営企業，公社・公団，いわゆる三セクと呼ばれる第三セクターによるサービス提供があり，さらに，医療や福祉サービスを提供する病院や診療所，福祉施設が位置する。私的セクターに近づけば，公私の合体，あるいは連携の企業体が位置づけられる。財団法人，社団法人など，その他に，

第1図



民間非営利団体、NPO や NGO など、さまざまなボランティア組織も、利得の配分などに応じて、このあたりに配することができる。

一次元的な認識にはなお異論はあろうが、何かを画するための境界が不明になった、さらにいえば、なくなったということである。以上のことを前提に、行政サービスの組織とは何であるかを、以下で考える。

組織論の視点から、なぜ、この組織を捉えるのか。いうまでもなく、そのこの社会におけるプレゼンスの大きさである。今後の社会を考えると、それを視野に入れざるを得なくなった。一方では、民営化や民間委託などで、その役割の縮小が喧伝されているが、他方では、むしろ、この社会の成熟と相俟って、利害の調整や、中長期の計画的な施策展開など、その役割が大きくなるとの考えもある。実際、政策官庁的な機能はむしろ強化されるであろう。

しかし、事業におけるコスト、さらには、そのための資源の先細りについては、いまさら重ねて議論することがないほど、当然のこととされ、そのためには、組織として、経営管理的な工夫が避けられないこととされつつある。公私

の領域区分が曖昧になって、行政サービスの組織を、経営体と捉えることに抵抗が少なくなったことも、組織論の視点を採用しやすくしているといえそうである。

II 官僚制システム

組織は、組織である以上、その目的を達成するためのシステムを整備する。そのもっとも有意義とされる仕掛けが官僚制システムである。官僚制とは、どのようなシステムであるか。従来から、その語義は、2つの意味を含んできたが、混乱を回避するためにも、それは分けて考えるべきである。

その一つは、支配の道具、いわゆる官僚の組織であり、いわばお上の組織、端的に言えば、人民支配の手段としての組織のことである。この語義は、しばしば皮肉や揶揄を含んで使用される。

もう一つは、管理の手段としての官僚制であり、合理性を追求するための道具としての組織である。組織として、その目標を達成する以上は、これを採用せざるを得ない。したがって、どのような組織にも官僚制はある。それぞれは、行政官僚制といわれ、産業（企業）官僚制、あるいは、組合官僚制などといわれる。語義のニュアンスが、前述の官僚制と重ね合わされ、酷薄の響きがなくなっているが、本来中性的な概念である。区別のために、後者を官僚制システムとする。

組織がその環境の曖昧さや不確実さに対処するためには欠かせられないシステムである。また、近代化という時代とともに精緻化され、その要請に応えてきた。モダンな官僚制に置き換えることができる（Clegg [1990]）。

その特徴は、上意下達のヒエラルキーを有し、トップ・マネジメントの意志が、組織という機械にも擬せられたシステムの隅々まで、下辺や周辺までにも行き渡らなければならない。さらにそれを運用するためには、感情や個人的な恣意はなくさなければならないように、非人格主義が貫徹されていなければならない。いわば機械的な精密さが要求されるのである。

個々の特徴としては、

- 1) 課業の分割 (専門分化),
- 2) 命令の連鎖 (上司下僚関係),
- 3) コントロールスパン (統制範囲),
- 4) 課業の統合 (有機的連関の形成) = 協力関係の形成

などが列挙されている。

分業化 (分化) とは、大きな仕事を分割して専門化することである。能率と専門分化は不可分の関係にある。単位あたりのコストを低減したり、一括購入・一括販売を可能にするからである。また、教育コストの節減にもなる。だれにでもできる仕事になるからであり、構造—機能の関係の明示にも貢献する。しかし、他方、単純・単調な作業となって、疲労問題を生じさせる。逆に、専門家でなければできない仕事にもなる。その分野に限れば、その人だけにできる仕事になるからである。狭い視野を強要し、キャリアの限界、つまり、専門家はステージが少なく、機会が乏しいという人事管理上の問題と絡むことになる。これらは分業化の長所にもなり、欠点にもなる。

また、分業化は、スタッフとライン、2つの部門を分ける、いわば頭と手足と、現場、モノをつくったりサービスを提供を分離し、いわゆる直接部門 (営業や製造) = ラインと、維持管理、つまり、それが円滑にできるようにする間接部門 = スタッフを分けるようになり、対立を生じさせることもある。

次に、命令の連鎖とは、指示系統が明確に定義されているということである。さらにいえば、それが一元的に整備されているということである。だれから指示を受けるのか、それが一人のみの上司であり、二人以上ではないこと、したがって、指示に矛盾が生じないようにすることである。逆に、その成果を報告するときも、ただ一人の上司に報告すべきで、二人以上ではない。この仕組みが、次のコントロール・スパンと相俟って、組織のヒエラルキー、あるいはピラミッド構造を成り立たせている。

コントロールのスパンとは、指示の関係には限界があるということである。上司は部下の行動を把握して、その進捗状況に合わせて指示を下し、報告を受けることになる。それを正確に認識しないと、全体の作業状況を見失うことになる。要は、管理限界がある。管理限界に合わせて、コントロール・スパンを設定して、仕事を分化させ、またまとめるのである。分業化に応じて、スパンも変更される。

課業の統合は、その分化された仕事をまとめ、一つの有機的な結合に仕上げることであり、分化を組織の枠組みのなかに収めることである。ヒエラルキーの上方であるほど、この統合の仕事は重要になる。

以上のような特徴を備えたシステムは、もっとも合理的なシステムとされる。機械にも擬して運用される。合理性を完遂するために不可欠であるから、このシステムが重用された。いうまでもないが、官僚制に関する理論的な枠組みは、マックス・ウェバーの思想(近代的組織)に一つの遠源を有するが、プロシャの軍隊と官僚をいかに効率よく動かすか、そのための要件の提示、理念型として構想された。現実には、徹底して合理性だけを追求した組織は存在しない。ポストモダンの組織論は、その合理性追求という論理を否定することからはじまるけれども、逆にいえば、近代化、官僚制システム、合理性は密接に絡み合った円環構造をなしている。

この場合、合理性とは何か。合理性の基準については、

- a) 判断における合理性(必要なあらゆる情報が入手できる)
- b) 行為における合理性(可能な限り最短路が追求できる)

の2つの合理性があり、それに準拠して、

- a) 目標の合理性(達成可能な、しかも、望む限り最大最良の目標の設定)、
- b) 手段の合理性(望む限り最少のコストと入手可能性)、
- c) 目標—手段関係の合理性(関係の論理性と明示性)

があり、それらを達成するために、組織を構築するのである。要は、何をどのように設計すれば、合理的な組織は構築され、何を制御すれば、合理的に目標は達成されるかということである。そのためには、官僚制というシステムはもっとも適しているとされ、行政サービスのためには、そのようなシステムを採用しようとするのである。とくに、公平や公正のためには、この非人格的なシステムは都合がよいともされる。

しかし、現実には、そのような合理性を最大限実現できるような組織はあり得ず、制約された範囲での合理性である。ベストではなくベターな合理性のために、組織は運用されるというのである。その限界を認識することは、現実的に組織を管理するためには欠かせないことである。

官僚制システムに依拠した組織論では、組織は機械に擬すことができる。人は歯車であり、部品である。この仮定はそのまま、官僚制システムの限界でもある。また、官僚制システムは必ず硬直化を必然として、いわゆるお役所仕事など非効率的な状況に至る。権力の組織、権力は腐敗するとまでいわれる。これは、合理性のパラドックス（合理的であろうとして非合理的になる、文書主義を徹底するほど、レッドテープになるなど）として議論されることもある。

III 官僚制システムの病理と経営革新

組織は可能な限り、環境に対して柔軟な対応の必要がある。環境に発する曖昧さに対応できるためには有機的対応が欠かせられないとされる。オープン・システムとしての組織であれば当然である。

しかし、純粋な官僚制システムは内部完結的組織を仮定して、外の要因の介入を避けようとする。また、ノイズとしての人間を位置づけ、規則正しく運用しようとする。人間を合理的に管理できるか、さらに、合理的な人間が存在するか。人間とは本来、非合理的、さらに情動に駆られて行動することもあり、システムの枠組みを攪乱するようなことも少なくない。脱官僚制現象、人間的な要素による変形、セルズニックやグールドナー、ブラウなどの研究によって

展開されている。

また、唯一絶対の官僚制モデルはないともされる。さまざまな官僚制システムが、その技術や市場に影響され、それらの要因に適合するように組織を變形させるのである。環境適合論(コンティンジェンシー理論)、また、技法としての動態化、あるいは、流動化として議論されている。

要は、官僚制システムは、そのまま合理的に稼働しない。しばしば指摘されてきたように、それは多くの問題を抱え、病理、あるいは硬直を招来する賭されている。成功を重ねた組織ほど、むしろ、そのために環境への柔軟な対応に支障を来すとされている。

また、その多くは、現実に内部規律だけでは存続することはできないで外部の支援支持を必要としている。必要な資源を外部に依存し、環境アクターの跳梁跋扈を受け入れざるを得ない組織でもある。パワー・ポリティックスの世界がそこでは当然とされる。競争と協働がそこでは繰り返される。

IV 行政サービスの組織の成り立ち

——行政官僚制を組織論の視点から捉える——

以上の議論を下敷きにして、行政サービスの組織の、行政管理への官僚制モデルの適用について考える。行政官僚制という言葉がすでにあり、地方自治体を含めた行政サービスを発給する組織に、なぜ官僚制システムが必要なのか、また、それはどのような官僚制システムであるのかということである。

行政サービス発給のための組織としての行政官僚制はシステムとしてどのように成り立つのか。この組織はすでに制度として確立されている。法的に、社会制度としてビルトインされている。そのこと自体が、その組織は官僚制システムを採用していることと同義である。というのは、この場合、合理性とは目標の効率的達成のことではなく、公平のために、社会正義を実現するために、正当性を得るための仕組みであるかどうか最優先されるからである。

地方自治体の場合、官僚制モデルが妥当するのか。少なくとも、統治のため

の官僚制はあるが、合理的な管理システムとしての官僚制は、企業組織ほど明確には成り立たないのではないかという疑念がある。部分的には、上記のモデルは妥当しないのではないかということである。

では、なぜ、妥当しないのか。端的な解答は、それは、環境への柔軟な対応ができない。とくにヒューマン・サービスの発給に関わる場所では、それが難しいという議論もある。それだけではなく、互いに競合し利害が対立することもある、多くの環境アクターに対しては、合理性そのものを貫徹し、ビュロ・フィロソフィを護持することは困難を極めるのではないか。

したがって、組織論的には新しい視点を導入しなければならない。閉じられた官僚システムという前提だけでは不足する。環境重視、つまり、オープン・システムの視点が必要になり、変化する外部環境に即応して、政策形成をなし、行政ニーズの変質を敏感に嗅ぎ取る仕組みを組織のなかに備えなければならない。新しい施策は受身の行政ではないことによって提案される。

その組織的な前提の背後には、行政官僚制の組織ドメインの拡大があり、それに人れ替わるように、伝統的制度（家庭や地域）の弱体化がある。それまで機能していたさまざまなセクターが衰退していったのである。近年の変化を追記すれば、組織間関係の変化、たとえば、地方分権にみられるような中央政府と地方政府の関係の変化もあり、それに伴う制度的にも抜本的な変更に見舞われつつあるといってもよい。

要は、自治体組織とは、官僚制システムの要素を含みながら、オープン・システムとして環境依存の組織である。

組織の権威は定常化されることで有益性を得る。定常性は以上のようなビュロ・クラティックな仕組みを備えることで得ることができる。したがって、官僚制化が進行することを、どの組織も避けることはできない。

公共サービスの組織、さらに絞って、行政サービスの組織も例外ではない。サービス組織としての公共組織は、その定常的な提供のために、官僚制システムを採用するのは、上記のように限界はあるが、それでも不可避とされる。

サービス組織として捉え、アウトプットとしての公共サービスを提供するためには、組織としての社会的な責任、いわゆるアカウンタビリティが欠かせられないとされ、そのためにも、定常化のための官僚制化は、むしろ自動的に進行するといってもよい。

では、どのようにして官僚制システムを行政サービスの組織に入れ込むか。そのための要件を考えたい。

組織論の対象として、その議論の前提となるのは、公と私は何が相違するのかである。公私の区別と境界であり、公共領域を定め、その中で組織とは何をするものかを明確に定義することである。

どのような論点によって議論が成り立つかを、以下で考えたい。

1) 組織境界の曖昧さ

いうまでもないが、サービス関係である。受け手と送り手があり、一方、送り手における権力、他方、受け手におけるそれへの応諾が、閉じられたシステムではない、いわば地域住民や関係団体に開かれた関係としてある。

官僚制組織としては、その境界が極めて曖昧である。組織のなかに、住民や関係団体が入り込み、その利害の調整を、境界の、内でも外でもすることになる。

2) 組織間関係について考察

その外になるさまざまなアクターはさまざまに行動する。影響関係は多様であり、一元的な管理は難しい。

3) 権力資源をめぐる葛藤関係を分析

それらは葛藤関係にあり、だれが利益の享受者かを見極めることで、組織内の過程が分析できる。多くの利害関係者が組織の内外に存在し、組織内のパワーポリティックスに影響を与え、一つの意志に集約することが難しいことを与件としなければならない。

4) その存続を、正当性の観点から考察

そのような混沌とした組織が、なぜ存続できるのか。環境から必要とされる、正当性を賦与されるからであるとの説明は十分ではない。

組織の特徴として、とくに企業組織との基本的な相違点についていえば、「とくに企業という組織は、それが組織の目標を倫理的に高く掲げることによって統合しうるのではなく、むしろ経済性というような次元に目標をそろえることによって機能しうるという側面を持っている」(今井・伊丹・小池 [1982] 8 ページ)

5) 地域から組織へ、取引コストの問題

行政に、その調整を委ねることが、いわば取引コストの低減に寄与するからである。企業とは逆に、倫理や正義という枠組みに、環境の混沌に整合性を与える機会としての行政という機能である。

以上のように官僚制システムのモデルとしての適用を議論するほど、むしろ、適用の限界を気づかせることになるというパラドックスがある。官僚制システムは行政サービスに適合的かということであり、官僚制システムの有効性を疑うことでもある。官僚制システムの整合性について、再検討の必要がある。

また、合理性の到達の困難さだけではなく、支配の官僚制についても、行政官僚制が公共サービスを担当し、支配の装置として、方便として供されることの限界もある。官僚制システムのパラドックスともいえ、たとえば、畠山 [1989] の、ルールのパラドックスともいえる現象、つまり、ルールを定めるほど、遵守されなくなるようなことが、この官僚制には付随することも銘記しなければならない。

V 行政サービスと官僚制システムの取り入れ

——組織比較論の視点から——

以上の議論によって、必ずしも、行政サービスが官僚制システムによって提供されることの必然性が自明ではないことが示唆された。というよりも、官僚制というシステムが多様であり、それを一つのモデルで捉え、それをまた厳密

に、行政サービスの組織に適用することの是非を議論すべきである。

そのためには、とりあえず組織の成り立ちが、公的と私的、つまり、前述の一次元的な構造として理解された、その両端を比較して、どのような仕組み、さらにいえば、それに適合的な官僚制システムがあり得るかという、議論の掘り下げである。しかし、繰り返すが、本来、公と私を明確に区分することは不可能である。しかし、公と私とは明確に相違する、典型的な公と典型的な私とは明確に互いに相違することを前提としての一次元構造であることは繰り返し強調されなければならない。

では、その相違とは何であるか。それを考えるためには、行政サービスを提供する組織の特異性を考えるべきである。行政サービスの組織は、とくに地方自治体における官僚制システムを備えた組織の特質は、一般的な組織論の枠組みで考え、さらに、その特異性に注目しなければならない。

というのは、官僚制システムとしての地方自治体とは、すでに述べたが、典型的なオープンシステムで、無形のサービスを提供し、しかも、それを私的な利得のためではなく、公的なそれに寄与するように仕組みられている。官僚制をいわゆる統治の組織として位置づければ、官僚制システムを採用しながらも、それとはもっとも縁遠いメカニズムではないかと考えられる。

一つの手掛かりとして、公私比較の視点を用いて、自治体官僚制の特質を考える。この論点に依拠した研究は多くある。2分法という便宜的な比較論法によって、その構造と制度、価値などを対比させるのである。しかし、2分法自体、簡便にすぎるという批判は根強くあり、それだけで公的な組織の特徴を尽くせないのは当然である。

このようなサービス、行政サービスを提供しなければならないために、企業とは異なるシステムを採用しなければならない。その区分は曖昧ではあるが依然として、相異なる組織原理を採用している。いうまでもないが、公的な組織は公平や公正、さらにいえば、社会的な正義を達成することに、その存在意義がある。

組織としての比較について、田尾 [1990] によって公私組織比較としてまとめられた。それによると、組織過程のなかのさまざまな局面で、公組織としての特徴を明示することができ、それを相対的に提示することで、その基本的な成り立ちを知ることができる。

組織の内外における合意形成と、それに関わる環境アクターの間のパワー・ポリティックスの現状を理解する手掛かりを得ることができる。それを目標の制定、それが実現に向けて行動を喚起する過程、さらにその成果を評価する過程に3分して議論を以下のように試みる。

1) 目 標

まず目標についてであるが、達成すべき目標は独断では成り立たない。組織と環境の向後作用のなかで形成される。とくに公共サービスのための組織は、その外部に多くの利害関係者を抱える。その利害を目標に反映させようとすれば、さまざまな利害の競合、さらには対立を組織のなかに持ち込むことになる。それをそのまま、組織の目標として定立しようとするれば、その目標は拡散的となり、抽象的とならざるをえない。住民福利の排除などは、その端的な例である。組織のさまざまな行動や判断の指針とはならない。

さらに、目標における対立と競合がそのままむき出しになれば、いくつもの目標を並立させることになる。いわゆる部局主義などといわれるのは、それである。経営幹部は、その危うい均衡の上に乗るだけで、実質的なマネジメントはできなくなる。現実には、折り合うことができない目標を並立させざるを得ないのは、とくに行政組織では、環境アクターの鋭い対立が内部過程に持ち越されることが避けられないことであるかもしれない。たとえば、開発行政と環境保全行政は本来対立関係にある。

したがって、それを抽象度の高い目標に昇華するか、あるいは、一方を切り捨てるか、または、妥協を繰り返して、四方納得のような施策に矮小化するかである。経営幹部、つまり首長が英断によって裁定するようなこともある。その場合は、強力な権力基盤を保持できていることが前提である。

2) 過 程

公的な組織は、本来合理的な手続きがない。環境アクターによる介入は、その政治的な優位性、あるいは合従連衡で利得の配分を、その優位性に応じて決定しようとする圧力がたえず働いている。意志決定における非合理性の混入は避けようがない。公共政策の合理性についてはたえず疑念が表明されてきた。

目標の実現に向けて、あるいは、その設定自体が、パワー・ポリティックスの餌食になるということは、合意の調達を仮構としている。政治的バーゲニングと妥協の積み重ねが、その組織過程であるとみなすことができる。さまざまな環境アクターが影響を行使しようとするので、一致団結して、一つの方向に向かうような動員性を公的な組織に期待することはできない。

また、ミクロの作業集団についていえば、モチベーションの低さがある。それに応じて凝集性の希薄化も指摘できる。

3) 成 果

組織は必ず目標への到達度が問われる。しかし、それは公的な組織では明らかににはならない。一つは、成果の不可視性である。他の一つは、その評価が政治的にどのような立場からなされるかということで大きく相違することが多々あるからである。ともに評価の困難を意味している。また、評価の時間スパン、またはフィードバックが長いことも評価を難しくしている。

不可視性とは、行政によって提供されたサービスが具体的な指標によって明示できないことが多いからである。これはサービス一般に通底する特異性である。不可視性、目に見えない、不可触性、手で触れることができない、さらに、その出来高を蓄積できない。したがって、達成量が分からない。その挙げ句、安易に主観的な満足感で計ろうとする。客観的に評価の困難なことが多々あるというのである。

要は、住民の福利の向上を正確に、しかも端的に計る絶対的な指標はない。政治的な判断を要する評価もまた、立場によって評価は相違する。福祉サービスなどは一方からはよりいっそうの充実を期待され、他方からはバラまきとい

われたりもする。しばしば政争の具にされる。評価には長期的な視点を勘案しなければならない。たとえば、文化的な施策は、相当程度の経過を経て成果を得るものである。短兵急な判断では、施策を歪めることもなくはない。

以上の詳細な議論は田尾 [1990] を参照されたい。

VI グレーゾーンのなかの行政サービス

公共サービスは行政によってのみ提供されるものではなくなった。従来から、それは多重な経路を経て提供されていたが、近年、いっそう多重な、多岐に及ぶサービスとなった。民営化、民間委託、いわゆる第三セクター的な外郭団体の設立による提供などである。

そのためには、いわば公的でも私的でもない、その間のグレーゾーンともいうべき領域が大きく膨らみつつある。その間の中間的なサービス提供組織を、新しいモデルによって考える必要に迫られている。

繰り返すが、前節の比較の視点は両極端ともいえる典型相互の比較である。その間に膨大に膨らんだ領域は相互の特徴が入り混じり、混合形態を採用せざるを得なくなる。公的な典型的な組織を構想することはすでに無理がある。

しかし、本来が極端に相違するものをモザイク的に作り合わせることで、ハイブリッドな組織ができるという保証はない。むしろ、形態的には混乱するようなことがないとはいえない。周知のように、いわゆる三セクといい民活といいそれらの経営破綻はそれを明示している。組織論の視点から、システムの基本的なアイデアが相違するものを積み木細工のように寄せ集めるだけで、良質の組織構造が形づくられると考えるのは楽天的に過ぎるのではないか。

また、私的セクターとの補完関係を考えるべきでもある。実際に、行政が提供し得るサービス資源には限界が指摘され、公と私が連携することで新しいサービス提供のシステムを考えるべきである。地域社会でサービスの統合を一部では試みようとしているし、福祉公社などのように行政の外郭や周辺に、私的な組織を配して、質や量の向上を実現しようとしている。

従来から、公私分担論の議論が根強くある。何が公共サービスか、すべて公的セクターが負担することはない。シルバー産業の活用(民活)、民間委託(学校給食など)を通じて、相互補完的な関係を構築するのである。

しかし、さらにいえば、2つの組織のハイブリッドな統合も考えられないか。典型的な組織カテゴリーの長所を併せ持つように、新しいモデルを工夫するのである。しかし、現実には、典型的な組織比較によって、その相違が明確に示され、なおそれに加えて、本来の組織の存立基盤が決定的に相違する以上は、そのハイブリッドは、上首尾には機能しないであろう。端的に言えば、公的なサービスの普遍主義と、私的な企業活動を支えている特殊主義は、いわば水と油である。ビュロ・フィロソフィに混乱が生じ、行政サービスに、むしろ不信の念が広がるであろう。

公共サービスの範囲を確定して、ここからここまでは行政、これから以後は私的な経営体の領域とするのである。しかし、明瞭な境目はない。画然とした境界がないからこそ、モザイク、補完、分担、ハイブリッドなどのような考えが次々と提案されるのである。しかし、肝心なことは、行政が何をおこなうべきか、その中核部分を的確に押さえて、正当性を得ることである。ミッション優位、たとえ、そのミッションがパワー・ポリティックスのなかでズタズタにされても、それを実現する組織であるとの自信をもたなければ、公共の組織ではない。

VII 組織の変容

行政サービスの提供のための組織を捉える視点とは、従来の枠組みを越えてさらに変容することが予想される。公私の区分が今よりも少なくなる。

第一に、今後、第1図に示されたような、この組織カテゴリーの領域における境界の曖昧さにはさらに拍車がかかるであろう。一つには、民間委託やいわゆる第三セクターによるサービス提供、さらには私企業自身が提供主体になること、それが社会にビルトインされ、ますます公と私の境界が不明になる。こ

の傾向は止めがたい。ニューパブリックマネジメントやマネジリアリズムなどがその傾向を促すことになる。

第二に、公と私の間に広がるグレーゾーンそれ自体がさらに大きくなる。高齢化や情報化、グローバル化などで、公共というよりも公共的な、疑似公共的なサービスが多くなる。しかも、それらが私企業によって提供されるようになる。介護などはその典型である。私的な企業も公共への関心を強めるようになることと並行している。

また、第三に、市民がその過程に入り込む、市民参加である。公共サービスを市民が担うということは、公共という概念を変更させることもなくはない。また、そのグレーゾーンに市民セクターが成り立つとの考えも提示されている。ボランティアの活躍する領域が広がれば、また、行政がそれを取り入れるほど、市民セクターは大きく膨らむことは疑いの余地はない。

これらのサービス組織の形態の変容は、行政サービスの成り立ちを根底から変更することもあり得る。

公共領域が広がり、それを提供する組織の形態に変化があるとして、それが私企業的になるのは成り行きとはしながら、他方で、企業的に提供できるサービスを外部化しても残される公共的なサービスがある。行政のサービス・コアとすれば、その領域については、それを提供するためのシステムの構築が、経営化の傾向とは別途になることを認識すべきである。企業化できないからコアとして残されたとも考えることができる。

他方、コアが整備され明確に定義されるほど、行政サービスを提供する組織の役割は極小化される、または小さくなる。ということは、いわばサービスが自治体間で特色がなくなることを意味するかもしれない。

しかし、今、地方分権化の進展があり、地方への権限委譲は自治体間競争を誘発するもの、また疑いのないことである。行政サービスの質や量を競うような、または経営体としての強さなどを競うような状況がある。財政的な弱さは論外としても、どのようなサービスを追加できるかできないかが、住民の評価

の軸になりつつある。

以上の論点が示唆していることは、公共サービスのコア領域が明確に定義され、それを提供するための組織が地方自治体としてビルトインされるほど、その部分では、行政組織としての差違はなくなるが、その一方で、企業化したところ、つまり、外部化したところで、行政サービスの組織が互いに研を競うような、自治体間競争に転じるような事態が生じるかもしれない。

引用文献

Clegg, S. R. [1990] *Modern Organization: Organization Studies in the Postmodern World*, Sage, London.

畠山弘文 [1989] 『官僚制支配の日常構造：善意による支配とは何か』三一書房。

今井賢一・伊丹敬之・小池和男 [1982] 『内部組織の経済学』東洋経済新報社。

田尾雅夫 [1990] 『行政サービスの組織と管理』木鐸社。